Dr. LELY INDAH MINDARTI, M.Si

Aneka Pendekatan dan Teori Dasar

ADMINISTRASI PUBLIK

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00- (satu juta rupiah) atau paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan dan barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait, sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

ANEKA PENDEKATAN DAN TEORI DASAR ADMINISTRASI PUBLIK

(Edisi Revisi)

Dr. LELY INDAH MINDARTI, M.Si

2016

ANEKA PENDEKATAN DAN TEORI DASAR ADMINISTRASI PUBLIK

Cetakan Pertama, September 2016

Penulis : Dr. Lely Indah Mindarti, M.Si
Perancang Sampul : Tim UB Press
Penata Letak : Tim UB Press
Pracetak dan Produksi : Tim UB Press

Penerbit:

UB Press
Jl. Veteran 10-11 Malang 65145 Indonesia
Gedung INBIS Lt.3
Telp: 0341-554357, Fax: 0341-554357 (call)
e-mail: ubpress@gmail.com/ubpress@ub.ac.id
http://www.ubpress.ub.ac.id

ISBN: 978-602-432-009-6
i-xii+188 hlm, 15.5 cm x 23.5 cm

PENGANTAR PAKAR

Ilmu pengetahuan itu bersifat dinamis, selalu ada perkembangan dan perubahan seiring perjalanan waktu karena semakin berkembangnya cara berpikir manusia dan semakin kompleknya masalah yang harus dipecahkan. Tidak terlebih lagi dengan ilmu administrasi publik yang terus berubah mengikuti perkembangan saat ini. Dengan perkembangan yang ada tak menuntut kemungkinan tercipta kondisi permasalahan yang lebih komplek dan membutuhkan sebuah pendekatan serta teori yang baru untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Buku Dr. Lely Indah Mindarti, M.Si yang berada di hadapan pembaca ini, mencoba menjelaskan berbagai lingkup aneka pendekatan dan teori dasar administrasi publik yang terus mengalami dinamika revolusi. Berkembangnya aneka ragam pendekatan dan teori dalam studi administrasi publik tersebut, sekaligus merefleksikan telah terjadinya pergulatan tiada henti untuk selalu memenuhi dua tuntutan fundamental dari sebuah teori dalam setiap disiplin ilmu, yaitu terpenuhinya tuntutan akan validitas keilmuan dan relevansi kebijakan. Dengan membaca secara kritis buku ini niscaya akan melahirkan ide-ide, pemikiran baru, konfigurasi baru terkait dengan perkembangan paradigma administasi publik di abad 21 ini dan masa mendatang.

Malang, 20 Mei 2016

Prof.Dr.Sumartono, MS

PENGANTAR PENULIS

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas rahmat, karunia dan berkatNya penulis dapat menyelesaikan penulisan buku ini dengan judul "*Aneka Pendekatan dan Teori Dasar Administrasi Publik – Edisi Revisi*". Ketertarikan penulis untuk menulis buku dengan judul *Aneka Pendekatan dan Teori Dasar Administrasi Publik – Edisi Revisi* ini berawal dari Ranah administrasi publik sangat luas, komplek dan dinamis telah menimbulkan kesulitas amat besar untuk membangun teori tungggal sebagai satu-satunya teori yang mampu memberikan deskripsi dan eksplanasi yang komprehensif dan akurat terhadap berbagai permasalahan yang mucul. Kondisi ini akhirnya mendorong berkembangnya aneka ragam metodologi (pendekatan) dalam administrasi publik. setiap pendekatan dan teori, pada dasarnya merupakan hasil *derivasi* dari meta-teori yang melandasinya. Teori baru timbul sebagai hasil *derivasi* dari landasan meta-teori yang berbeda dengan teori lama. Sehingga perubahan dari teori satu ke teori berikutnya, seperti ditegaskan Thomas Khun, tidak sekedar bersifat *revolusioner komulatif* tetapi justru lebih bersifat *revolusioner paradigmatik*.

Buku ini merupakan buku EDISI REVISI yang buku sebelumnya pernah diterbitkan oleh Bayumedia pada 2007. Setelah sekian tahun dan karena pihak penerbit pertama tidak memenuhi kewajiban dan penulis tidak menerima hak yang seharusnya diberikan penerbit pertama secara berkelanjutan. Penulis telah berusaha untuk menghubungi penerbit pertama yakni Bayumedia untuk melakukan upaya pencabutan, namun hasilnya nihil karena pihak tersebut tidak bisa dihubungi lagi. Oleh karena itu, buku ini diterbitkan oleh UB Press dengan beberapa perbaikan dan penambahan teori. Adapun penambahan teori yakni terkait dengan *sound governance* dan *new public governance* yang ditulis oleh Dr. Tjahjanulin Domai, MS dan Dr. Fadillah Putra.

Tak lupa dalam kesempatan ini pula, penulis menyampaikan terima kasih kepada seluruh guru besar di lingkungan Fakultas Ilmu Administrasi UB Malang yang memberikan wawasan dan pelajaran yang berharga. Ucapan terkhusus penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Sumartono, MS seorang guru, pembimbing, kolega dan seorang pakar di bidang administrasi publik, yang ditengah kesibukannya beliau masih sempat memberi kata pengantar dalam buku ini.

Sangat khusus, ucapan syukur, terima kasih kepada suamiku Drs. Budi Wiyoto, MS dan ketiga ananda tercinta yaitu Ijma Gruvieta Putri, Dian Gusti Akbar dan Lelyta Ananda Putri yang telah memberikan doa, pengorbanan, semangat dan motivasi yang tinggi sehingga penulis dapat merampungkan buku ini. Penulis sampaikan pula terima kasih kepada semua pihak yang telah berjasa membantu penyelesaian buku ini, serta tak lupa terima kasih kepada asisten penulis yaitu Dedy Wahyu Hernanda, S.AP atas dedikasi dan kerjasamanya selama ini. Akhirnya penulis berharap besar, semoga buku ini dapat bermaanfaat bagi semua pihak. Demi kesempurnaan buku ini, saran dan kritik yang konstruktif sangat diharapkan oleh penulis.

Malang, 20 Mei 2016

Lely Indah Mindarti

DAFTAR ISI

BAB 1

Dinamika Revolusioner

TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

A. Definisi dan Fungsi Teori

Joseph Eaton (1972) mendefinisikan *theory is a network of ideas about how two or more variables are related* (Darwin, 1993:2). Teori adalah sebuah jaringan dari sejumlah ide yang menjelaskan hubungan antara dua vaiabel atau lebih. Penegasan serupa diajukan Tjokroamidjojo (1982) dimana teori dapat diartikan sebagai konsepsi mengenai hubungan kausal (sebab akibat) yang logis antara sejumlah variabel tentang sebuah persoalan (gejala) tertentu (Tjokroamidjojo, 1982:12).

Namun demikian, sebuah teori umumnya tidak menjelaskan seluruh variabel (dimensi atau karakteristik) dari sebuah realitas yang sesungguhnya amat kompleks. Teori cenderung hanya mengambil beberapa variabel tertentu saja yang dipandang penting, Seperti ditegaskan Simon dan Burstein (1985) elemen kunci sebuah teori adalah *it abstracts a few characteristics of reality, in an attempt to isolate and describe its central features* (Darwin, 1993: 2).

Variabel atau karakteristik yang menjadi pusat perhatian dari sebuah teori, umumnya sangat tergantung pada kepentingan atau nilai-nilai dominan yang mendasari diciptakannya teori tersebut. Karena itu, hampir tidak ada sebuah teori apa pun yang benar-benar bersifat *value free* (bebas nilai). Sebuah teori, termasuk teori dalam studi administrasi publik, pada umumnya akan selalu bersifat *value ladden* (sarat nilai).

Kecenderungan teori yang hanya mencakup sejumlah karakteristik utama tersebut, tidak dapat dilepaskan dari tujuan sentral diciptakannya teori itu sendiri. Yakni, agar realitas yang sesungguhnya amat kompleks, dapat menjadi lebih sederhana sehingga akan relatif mudah untuk dipahami. Karena itu, Elmer Schatt Schneider seperti disitir Gerald Caiden (1982) menegaskan bahwa teori dapat pula diartikan sebagai *the shortest way of saying something important* (Darwin,1993:1), teori merupakan cara terpendek untuk menjelaskan sesuatu yang penting. Misalnya, tentang persoalan kemiskinan. Agar realitas kemiskinan yang sangat kompleks dapat dipahami dengan mudah, misalnya, muncullah teori kemiskinan struktural (*structural proverty*). Dimana kemiskinan tidak cukup dijelaskan

dari kondisi yang melekat pada diri mereka yang disebut sebagai si miskin. Tetapi kemiskinan jauh lebih berakar pada persoalan adanya hubungan eksploitatif antara aktor internasional dengan domestik, antara kota dengan desa, antara pemilik modal dengan pekerja, dan antara sektor modern dengan sektor tradisional.

Penyederhanaan atas realitas yang kompleks (sifat reduktif dari teori), merupakan gejala umum yang tidak bisa dihindari di dalam upaya membangun sebuah teori. Namun teori yang baik, terutama dalam konteks administrasi publik, seperti ditegaskan Harmon dan Mayor (1986) hendaknya tetap mampu memenuhi 3 sifat utama yaitu: (1) sifat praktis (memiliki unsur-unsur diagnostik yang menjelaskan kenapa suatu situasi problematis tertentu terjadi), (2) sifat moral (apakah suatu tujuan tertentu dapat dikatakan bermanfaat), dan (3) sifat instrumental (bagaimana tujuan itu sebaiknya dicapai) (Darwin, 1993:4). Terpenuhinya sifat-sifat ini, seperti ditegaskan Zauhar (1990) sebuah teori diharapkan mampu berfungsi sebagai pedoman untuk bertindak, mengumpulkan fakta, memperoleh pengetahuan baru dan menjelaskan sifat-sifat administrasi (Zauhar, 1990:51-52).

Fungsi teori yang serupa ditegaskan Ali Mufiz. Paling tidak ada 5 sebab kenapa teori administrasi publik itu penting, yaitu : (1) dapat menyatakan sesuatu yang bermakna yang dapat diterapkan pada situasi kehidupan nyata, (2) dapat menyajikan suatu perspektif, (3) dapat merangsang lahirnya cara-cara baru, (4) dapat menjadi dasar untuk mengembangkan teori administrasi lainnya, serta (5) dapat membantu menjelaskan dan meramalkan fenomena yang dihadapinya (Zauhar, 1990:52). Atau ringkasnya, teori yang baik mensyaratkan adanya kemampuan untuk dapat digunakan sebagai alat yang handal guna memberikan penjelasan (*explanation*), peramalan (*preaution*) dan pemecahan masalah (*problem solving*) secara akurat atas realitas (masalah) yang menjadi obyek studinya.

B. Dinamika Revolusioner Teori dalam Studi Administrasi Publik

Penyelenggaraan atas segenap kepentingan publik dan masalah publik (*public interests and public affairs*) yang ada pada suatu negara, merupakan ruang lingkup kegiatan administrasi publik (*public administration*). Seperti ditegaskan Caiden (1982) administrasi publik merupakan seluruh kegiatan administrasi untuk segenap urusan publik (*administration for the public affairs*) (Caiden, 1982:7)

Begitu luasnya bidang persoalan yang dicakup aktivitas administrasi publik tidak hanya mencakup aktivitas lembaga eksekutif saja. Akan tetapi mencakup aktivitas yang berkenaan dengan hal-hal yang bersifat ke-publik-an yang diselenggarakan oleh lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif (Pamudji, 1987:22). Karena itu, dalam pengertian paling luas, seperti ditegaskan Nigro and Nigro (1970) administrasi publik adalah suatu proses kerjasama dalam lingkungan pemerintahan, meliputi ketiga cabang pemerintahan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif (Pamudji, 1987:22). Penegasan senada dikemukakan Dimock dan Koening (1973) dimana dalam pengertian paling luas administrasi publik adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan politiknya (Hadjon, 1994:5).

Penyelenggaran urusan publik dan kepentingan publik tersebut, secara operasional sehari-hari umumnya lebih banyak dilakukan oleh "birokrasi pemerintah" (*public bureacracy*) yang ada di lingkungan eksekutif. Karena itu, dalam arti lebih sempit, seperti ditegaskan Dimock dan Koening (1973) administrasi publik dapat didefinisikan sebagai kegiatan eksekutif dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan (Hadjon, 1994:5). penegasan senada diajukan Nigro dan Nigro (1970) yang mendefinisikan administrasi publik sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah, terutama lembaga eksekutifnya, dalam memecahkan masalah-masalah kemasyarakatan (Darwin, 1993:5).

Penyelenggaraan (manajemen, kebijakan, organisasi, dll) atas segenap kepentingan publik dan masalah publik (*public*

interest and public affairs) sebagai fokus (*focus*) dan birokrasi publik sebagai lokus (*locus*) administrasi publik, telah menjadi arus dan corak utama (*mainstream*) dalam praktek studi administrasi publik sampai akhir abad 20. memasuki abad 21, lokus dan fokus administrasi publik ini mulai goyah, karena dinilai makin tidak memadai. Untuk itu dibutuhkan kembali adanya gerakan revolusioner akademik untuk memformulasikan lokus dan fokus baru administrasi publik, agar studi administrasi publik dapat berkembang makin dinamis dan relevan dengan konfigurasi baru semangat dan tantangan yang berkembang pada abad 21 ini dan ke depan.

Aktivitas pemerintah dan masalah kemasyarakatan, pada dasarnya mencakup area sangat luas dan masing-masing memiliki kompleksitas yang tinggi. disamping itu, setiap masalah kemasyarakatan juga memiliki sifat dinamis. Dari waktu ke waktu, setiap masalah kemasyarakatan akan selalu menghadirkan isu-isu aktual yang berbeda sesuai dengan persoalan konkrit yang tengah menjadi konfigurasi pada suatu waktu tertentu.

Adanya area substansi adminitrasi publik yang sangat luas, komplek dan dinamis tersebut, telah menimbulkan kesulitan amat besar untuk membangun teori tunggal sebagai satu-satunya teori yang mampu memberikan deskripsi dan eksplanasi yang komprehensif dan akurat. Kondisi ini akhirnya mendorong berkembangnya aneka ragam metodologi (pendekatan) dalam studi administrasi publik. Masing-masing pendekatan berkembang dengan latar belakang kejadian sosial dan sejarah (konteks) yang beragam yang mencerminkan berbagai persoalan aktual sesuai semangat dan tantangan zamannya. Masing-masing pendekatan akan memiliki asumsi atau nilai-nilai dasar (paradigma atau meta-teori) dan pusat perhatian yang berbeda, yang pada gilirannya melahirkan corak pemikiran (teori) yang beraneka ragam pula.

Berkembangnya aneka ragam pendekatan dan teori dalam studi administrasi publik tersebut, sekaligus merefleksikan telah terjadinya pergulatan tiada henti untuk selalu memenuhi dua tuntutan fundamental dari sebuah teori dalam setiap disiplin ilmu, yaitu terpenuhinya tuntutan akan

scientific validity (validitas keilmuan) dan *policy relevan* (relevansi kebijakan). Validitas keilmuan mencakup pemenuhan tuntutan akan sifat seperti generabilitas, universalitas, rasionalitas, dan replikabilitas. Sedangkan relevansi kebijakan mencakup pemenuhan tuntutan agar ilmu administrasi publik secara kontekstual menjadi lebih bermakna, karena merupakan respon dari konfigurasi baru yang tengah berkembang. Perkembangan metodologi (pendekatan) dan teori dalam ilmu administrasi publik, dengan demikian merupakan resultan dari perkembangan realitas empiris atau persoalan konkrit yang tengah menjadi konfigurasi pada suatu waktu tertentu (Tjokrowinoto, 2003: 10-11).

Luasnya substansi, adanya kompleksitas, sifat dinamis akan realitas administrasi publik, serta adanya motif memenuhi tuntutan akan validitas keilmuan dan relevansi kebijakan, merupakan faktor-faktor fundamental yang merupakan sosok ilmu administrasi publik menjadi berkembang amat dinamis. Dibalik dinamika yang terjadi, sifat perkembangan ilmu administrasi publik sangatlah berbeda dengan perkembangan ilmu-ilmu eksakta. Moeljarto Tjokrowinoto (2003) menegaskan bahwa perkembangan ilmu-ilmu eksakta lebih bersifat *cumulative*. Dalam arti, temuan teori yang satu cenderung menjadi tumpuan bagi temuan teori yang lain yang lebih mutakhir. Sedangkan perkembangan ilmu administrasi publik, sebagai cabang dari ilmu sosial, justru lebih bersifat *iconoclastic*. Dimana suatu teori lama seringkali mendapatkan kritik, mengalami demistifikasi dan invalidasi yang pada akhirnya akan membawa kelahiran teori baru yang merupakan kritik terhadap teori lama. Teori baru ini pun pada gilirannya akan mengalami siklus yang sama (Tjokrowinoto, 2003: 10).

Setiap pendekatan dan teori, pada dasarnya merupakan hasil *derivasi* dari meta-teori yang melandasinya. Teori baru timbul sebagai hasil *derivasi* dari landasan meta-teori yang berbeda dengan teori lama. Sehingga perubahan dari teori satu ke teori berikutnya, seperti ditegaskan Thomas Khun, tidak sekedar bersifat *revolusioner komulatif* tetapi justru lebih bersifat *revolusioner paradigmatik*. Suatu perubahan yang terjadi akibat adanya perubahan fundamental di dalam aspek

paradigma atau meta-teori yang menjadi landasan dalam memproduksi sebuah teori itu sendiri.

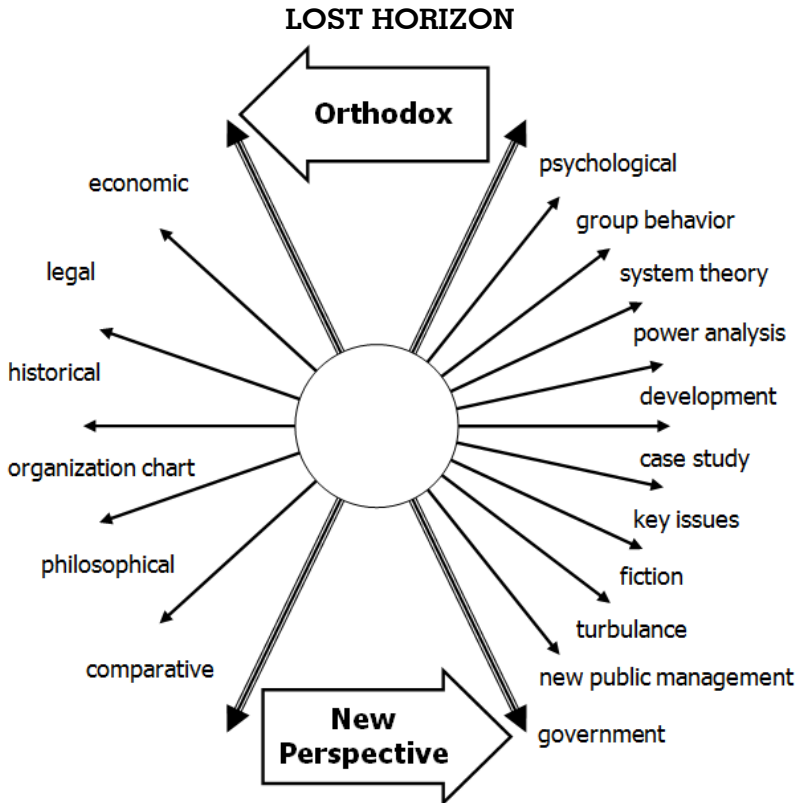
Gerakan revolusioner, gerakan tiada henti untuk membongkar (*mendekonstruksi*) nilai-nilai dan substansi teoritik fundamental dan sekaligus diikuti membangun alternatif baru (merekonstruksi alternatif), dengan demikian merupakan ciri fundamental dalam dunia perkembangan teori administrasi publik. Dari karakter perkembangan teori administrasi publik yang seperti ini, maka adagium tidak ada yang abadi kecuali revolusi adalah lebih tepat dan relevan untuk menggambarkan jati diri akademik yang sesungguhnya dari studi administrasi publik daripada sekedar adagium tidak ada yang abadi kecuali perubahan.

C. Aneka Pendekatan dan Teori dalam Studi Administrasi Publik

Perkembangan studi administrasi publik ditandai dengan munculnya aneka ragam pendekatan dan teori. Aneka pendekatan dan teori tersebut umumnya diambil dari berbagai disiplin ilmu lain di luar studi administrasi publik. Seperti ilmu politik, ekonomi, sosilogi, psikologi, hukum, manajemen dan sebagainya. Misalnya, konsep efisiensi datang (diambil) dari ilmu ekonomi atau manajemen, konsep pemerataan atau keadilan muncul dari ilmu politik, konsep kelompok formal dan informal muncul dari ilmu sosiologi, konsep motivasi, sikap dan perilaku muncul dari ilmu psikologi. Bahkan, sulit menemukan teori yang secara orisinil merupakan teori administrasi publik. Karena itu dapat dipahami jika Caiden (1982) menyatakan bahwa *public administration has yet develop a systematic body of theory of its own. The are many theories in public adminisration, but the are few general theories of public administration* (Darwin, 1993:6). Studi administrasi publik belum secara sistematis mengembangkan serangkaian teorinya sendiri. Terdapat banyak teori dalam administrasi publik, tetapi sangat sedikit teori umum tentang administrasi publik. Studi administrasi publik, dengan demikian lebih banyak ditandai dengan berkembang suburnya pendekatan yang bercorak interdisipliner. Adanya corak perkembangan seperti ini, akhirnya ilmu administrasi publikpun banyak dipandang lebih

tepat disebut sebagai *aplied science* (ilmu terapan) dari pada sebagai *pure science* (ilmu murni).

Aneka ragam pendekatan yang tumbuh subur dalam studi administrasi publik, satu sama lain cenderung tidak saling menyatu (*ununified*), saling tumpang tindih (*overlaping*) dan bahkan saling bertentangan (*contradictive*), Simon dan Dvorin (1977) mengklasifikasikan berbagai pendekatan yang berkembang dalam studi administrasi publik dewasa ini ke dalam 2 kelompok besar yaitu pendekatan dalam kelompok *ortodhox* dan pendekatan dalam kelompok *new perspectives*. Dalam kelompok pendekatan ortodoks, terutama meliputi pendekatan: hukum, sejarah, bagan organisasi, perbandingan, ekonomi, dan filsafat. Sedangkan pendekatan dalam kelompok perspektif baru, terutama meliputi pendekatan: psikologis, perilaku kelompok, teori sistem, analisa kekuasaan, studi kasus, isu-isu sentral, fiksi dan pendekatan *turbulance*.

Di luar pendekatan yang diidentifikasikan Simon dan Dvorin (1977) tersebut, telah berkembang pendekatan lain yang belakangan sangat berpengaruh. Terutama yaitu pendekatan *development oriented* (berorientasi pada pembangunan), pendekatan *new public management* (manajemen publik baru), dan yang terbaru yaitu tentang *governance* (kepemerintahan). Klasifikasi dari aneka ragam pendekatan dalam studi administrasi publik ini dapat diilustrasikan dalam gambar lingkaran seperti berikut :

Gambar 1. Aneka Ragam Pendekatan Dalam Studi Administrasi Publik

Dari gambar tersebut, terlihat siapa pun yang mempelajari ilmu administrasi publik, ibarat berdiri ditengah-tengah diagram lingkaran yang dikelilingi aneka ragam pendekatan. Mereka akan melihat aneka pendekatan dengan pokok persoalan (fokus kajian) yang berbeda dan dari sudut pandang yang berbeda pula. Ibarat adagium klasik banyak jalan menuju Roma. Setelah mempelajari aneka ragam pendekatan ini, siapa pun diharapkan menjadi sadar atas banyaknya ragam pendekatan (perspektif) melalui jalan mana mereka akan memandang penomena administrasi publik.

Tidak ada pendekatan tertentu yang dapat dipandang paling benar dalam memahami persoalan administrasi publik. Masing-masing telah memberikan sumbangan khas dan sangat berharga dalam mengembangkan teori administrasi publik.

Demikian pula, masing-masing pendekatan memiliki kelebihan dan sekaligus kelemahan. Akhirnya, dengan mempelajari aneka ragam pendekatan ini, kita akan memiliki basis kapasitas akademik (*academic capacity*) yang luas tentang administrasi publik. Melalui basis penguasaan pengetahuan yang luas, pada gilirannya akan lebih memungkingkan mendongkrak kadar *academic sensitivity* (kepekaan akademik) kita. Kedua komponen ini merupakan prasyarat dasar yang harus dimiliki agar mampu memberikan respon kritis dan kreatif terhadap dinamika administrasi publik yang terus bergerak makin kompleks. Hanya dengan kapasitas dan kepekaan akademik yang memadailah, tuntutan akan validitas akademik dan relevansi kebijakan dari studi administrasi publik dapat terpenuhi secara terus menerus. Terutama untuk mampu menjawab tantangan dan kebutuhan bagi dilakukannya kembali gerakan revolusioner dalam pengembangan paradigma dan teori administrasi publik mutakhir yang lebih relevan dengan konfigurasi baru tantangan dan persoalan konkrit yang tengah berkembang pada awal abad 21 ini dan ke depan.

Last but not least, inventarisasi dan penjelasan terhadap aneka pendekatan dalam studi administrasi publik, tidaklah bersifat eksklusif. Akan tetapi lebih merupakan usaha meliput berbagai variasi pokok persoalan yang ada. Bagian yang memperkaya dalam studi administrasi publik adalah kemudahannya untuk didekati dari arah yang sangat beragam dengan variasi asumsi yang luas. Dengan demikian menjadi sadar bahwa administrasi publik merupakan sebuah persoalan yang berwajah ganda (*multifaced*) dengan pusat perhatian begitu luas, seluas problem masyarakat yang dilayaninya.

BAB 2

Dinamika Revolusioner Pendekatan dan Teori Dasar dalam PERSPEKTIF ORTHODOKS

Pendekatan dalam perspektif orthodoks merupakan pendekatan yang berkembang pada masa awal perkembangan studi administrasi publik. Khususnya sejak paruh ke dua abad 19 hingga pertengah abad 20 yang dikenal sebagai era kebangkitan perhatian dan upaya lebih serius untuk mengembangkan studi ilmiah terhadap bidang kegiatan administrasi publik sebagai sebuah orthodoks ini mencakup pendekatan hukum, pendekatan sejarah, pendekatan bagan organisasi, pendekatan perbandingan, pendekatan ekonomi, dan pendekatan filosofis.

Dari berbagai pendekatan tersebut, akan terlihat aneka pusat perhatian, asumsi (nilai) dasar dan teori (pemikiran) dasar yang sangat beragam dan sekaligus menunjukkan adanya pergulatan revolusioner tiada henti untuk terus menerus menggugat bangunan teori yang telah ada dan sekaligus membangun sosok teori baru yang dipandang lebih valid dan relevan.

Khusus untuk pendekatan filosofis dalam studi administrasi publik, akan dibahas dalam bagian tersendiri. Selanjutnya, substansi dalam bab ini terutama disarikan dari artikel Robert H. Simmons and Eugene P. Dvorin (1977) tentang *Theories of Public Administration* dalam bukunya *Public Administrations : Values, Policy and Change*. Sejumlah substansi lain yang diambil dari berbagai sumber, ditambahkan untuk melengkapi materi bab ini.

A. Pendekatan Hukum (*The Legal Approach*)

Pendekatan paling awal dan banyak pengaruhnya terhadap administrasi publik adalah pendekatan yang menekankan paham *legalistic* (hukum) dari suatu proses administrasi publik. Pendekatan ini mendasarkan diri pada asumsi bahwa kewenangan legal adalah kewenangan yang efektif. Hal ini merupakan konsekwensi dari peranan penting yang dimainkan oleh aturan tertulis, sebagai sumber hukum utama dalam sistem pemerintahan. Isu utama yang menjadi fokus sentral dari pendekatan ini berkaitan dengan persoalan bagaimana menilai legitimasi (keabsahan) dari suatu tindakan yang dilakukan oleh setiap lembaga atau pejabat administrasi publik.

Adanya konsep *limited government* (pemerintahan yang terbatas) dan *rechstaat* (pemerintahan berdasarkan atas hukum dan bukan pada kekuasaan), menunjukkan arti pentingnya paham legalistik yang menjadi faktor penentu legitimasi dari setiap keputusan dan tindakan pejabat administrasi publik. Isu legitimasi ini seringkali harus dipecahkan dengan merunjuk dasarnya pada konstitusi, undang-undang, ketetapan eksekutif, peraturan badan administratif serta keputusan badan peradilan.

Dalam usaha memahami proses administrasi publik, pendekatan hukum tidak sekedar memusatkan perhatian pada cabang eksekutif. Namun juga menaruh perhatian pada produk dari dua cabang pemerintahan lainnya yaitu lembaga legislatif dan peradilan. Lembaga legislatif, melalui perundang-undangan yang diciptakan atau resolusi yang dibuat, menjadi penggerak bagi kebanyakan tindakan para pejabat administrasi publik. Kehendak legislatif yang spesifik dan tidak membingungkan, juga menjadi sumber kewenangan hukum bagi pembuatan kebijakan dan tindakan pejabat administrasi publik. Pada saat kehendak legislatif tidak jelas, berkas dan laporan hasil dengar pendapat, hasil rekaman dengan pendapat dan sumber data eksternal lainnya, dipergunakan untuk menciptakan tolok ukur resmi yang selanjutnya menjadi penentu tambahan bagi keabsahan tindakan dan keputusan pejabat administrasi publik.

Pendekatan hukum terhadap administrasi publik meluas jauh di luar perhatian susunan kalimat dalam kehendak legislatif. Mempelajari keputusan badan pengadilan adalah sama pentingnya. Ketika berbagai sarana legal tidak dapat memecahkan problem keabsahan dari sebuah tindakan pemerintah, pemecahan akhir dari pokok pikiran konstitusi atau badan legislatif yang membingungkan, seringkali dipecahkan melalui studi atas sejumlah keputusan pengadilan terdahulu. Keputusan badan pengadilan, dengan demikian merupakan bahan acuan penting dalam membentuk dan melaksanakan kebijakan publik.

Pada kondisi tertentu, para pejabat administrasi publik di lembaga eksekutif sendiri, bisa jadi sumber kewenangan hukum